

STRUČNI ČLANAK

Prof. dr *Borislav Ivošević* i *Veljko Kovačević\**

## OSVRT NA NOVI ZAKON O PLOVIDBI I LUKAMA NA UNUTRAŠNJIM VODAMA

### UVOD

Zakon o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi, koji je kao sveobuhvatan pomorsko-pravni kodeks donet u Jugoslaviji sredinom 1977. godine i stupio na snagu 1978. godine, inoviran je dvadeset godina kasnije – 1998. godine, ali bez ikakvih bitnijih promena, osim u upravno-pravnom delu kojim se regulišu pitanja od značaja za bezbednost plovidbe, čime su u zakonski tekst uvrštena neka nova rešenja usvojena na međunarodnom planu.

Potreba za izmenama i poželjnim pravcima rada na budućem pomorskom i odvojenom zakonodavstvu kojim bi se regulisalo pravo unutrašnje plovidbe istaknuta je više puta tokom poslednjih petnaest godina, međutim, ozbiljniji pristup korekturama, pa makar i samo terminološke prirode, izostao je. U međuvremenu, kada je reč o pomorskom pravu i pravu unutrašnje plovidbe, naši najbliži susedi Hrvatska, Mađarska, Bugarska i dr. doneli su odgovarajuće zakone, a i celokupna evropska, pa i međunarodna zajednica – imajući u vidu rad Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), Centralne komisije za plovidbu Rajnom (CCNR), Dunavske komisije (DC), Savske komisije (ISRBC), IVR-a, UNCTAD-a, UNCITRAL-a i IMO-a – užurbano rade na unapređenju i usaglašavanju svih relevantnih izvora prava, u prvom redu prava unutrašnje plovidbe. Donet je veliki broj novih međunarodnih konvencija, evropskih direktiva i drugih sekundarnih izvora komunitarnog prava, kao i amandmana na već donete konvencije i pomenute evropske izvore prava. Imajući ovo u vidu, postaje jasno koliko obiman i složen posao stoji pred Republikom Srbijom u ovoj grani transportnog prava, kao i da se u tome znantno kasni.

U okviru Ministarstva za infrastrukturu formirana je Radna grupa u čiji rad je uključen prof. dr Borislav Ivošević, penzionisani profesor Fakulteta za pomorstvo u Kotoru i honorarni profesor Pravnog fakulteta Uni-

\* Prof. dr Borislav Ivošević, redovni profesor univerziteta u penziji i Veljko Kovačević, student Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

verziteta Union u Beogradu, koji je zajedno sa grupom saradnika novembra 2008. godine predložio „Platformu za izradu seta zakona u materiji plovidbenog prava“. Predmetna platforma predviđa da se celokupna materija pomorskog i prava unutrašnje plovidbe reglementira u više posebnih zakona. Pošlo se od toga da je Zakon o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi sa svojih 1078 članova jedan od najobimnijih zakona te vrste u svetu. Kada se tome doda i materija koja je regulisana republičkim Zakonom o unutrašnjoj plovidbi, obimnost se još povećava. Iz ovoga proizlazi potreba za odgovarajućom preraspodelom materije i postavlja se pitanje kako to na najbolji i najracionalniji način postići, a posmatrajući i uporedno-pravno više je pojedinačnih zakona nego kodeksa.

## 1. DEFINISANJE OSNOVNIH POLAZIŠTA ZA NOVO ZAKONODAVSTVO

Prva i osnovna podela od koje je trebalo poći i načelno je uzeti kao osnovno materijalno-pravno razgraničenje jeste zakonsko razdvajanje pomorskog prava i prava unutrašnje plovidbe.

U materiji pomorskog zakonodavstva (što važi i za unutrašnju plovidbu), pomorsko zakonodavstvo u svetu različito prilazi ovom problemu. Vodeći pomorski zakonodavni akt u Velikoj Britaniji je *Merchant Shipping Act* donet još 1854. godine. Danas je na snazi tekst pod istim nazivom iz 1984. godine i njime su regulisana sva pitanja u vezi sa brodovima i pomorskom plovidbom (u prvom redu bezbednost plovidbe). U domenu privatnog prava ima više zakona, kao na primer *Marine Insurance Act* (o pomorskom osiguranju), *Carriage of Goods by Sea Act* kojim je u Velikoj Britaniji uvedena u primenu Briselska konvencija o teretnici, *Supreme Court Act* o pomorsko-pravnoj nadležnosti itd.

Francusko pravo, nakon reforme iz 1966. godine, za oblast pomorskog prava donosi pet zakona sa odgovarajućim dekretima i to posebno: Zakon o ugovorima o prevozu stvari i putnika, Zakon kojim se reguliše pravni status broda i odgovornost brodovlasnika, Zakon o pomorskim nezgodama, Zakon iz oblasti pomorskog osiguranja i, konačno, Zakon kojim se reguliše pomorska kupoprodaja. Međutim, reč je o zakonima iz oblasti privatno-pravne materije, a u materiji bezbednosti plovidbe Francuska ima jedan osnovni zakon i više pratećih zakonskih i podzakonskih akata.

Iz dva projekta koji su realizovani u okviru Ministarstva za infrastrukturu (*Capacity building* projekat i *Twinning* projekat) uvidelo se da većina rešenja koja su ponuđena u tim projektima korespondiraju sa predlozima

koje je prof. dr Ivošević<sup>1</sup> predlagao još 1996. godine. To se pre svega odnosi na koncept odvajanja javnopravne i privatno-pravne materije u najmanje dva zakona, s tim da pitanje upisa broda koje se, s obzirom na materiju koju obuhvata, nalazi između privatnog i javnog prava, treba ili podeliti na dva dela tako da pitanje statusa broda bude uvršteno u privatno-pravni deo a procedura upisa regulisana posebnim aktom ili, s druge strane, celokupnu materiju regulisati jednim zakonom – Zakonom o državnoj pripadnosti i upisu plovila.

Rad na donošenju Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama otpočeo je nakon prihvatanja Platforme da bi 10. oktobra 2010. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila predloženi zakonski tekst.

Prilikom rada na Zakonu, Radna grupa rukovodila se sa dva osnovna cilja.

Prvi cilj definisan je u smislu unošenja svih relevantnih sekundarnih izvora komunitarnog prava u domaće zakonodavstvo, čime se postiže puna kompatibilnost zakonodavnog sistema sa pravom EU. Zakon promulgira u domaće zakonodavstvo oko deset direktiva, uredbi i saopštenja EU, kao i čitav niz konvencija i rezolucija donetih pod okriljem Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), te odluka i drugih izvora prava usvojenih od strane rečnih komisija.

Međutim, drugi i daleko značajniji cilj jeste puna institucionalna reforma sektora vodnog transporta u Republici Srbiji. Zakonska realizacija navedenog cilja ogleda se u novoj postavci državnih institucija nadležnih za postupanje po određenim pitanjima iz oblasti vodnog transporta na način koji će omogućiti razvoj tih institucija, unapređenje njihove osnovne delatnosti, a uvek vodeći računa da se kreira sistem koji će biti finansijski samoodrživ.

## 2. UREĐENJE OSNOVNIH INSTITUCIJA OD ZNAČAJA ZA UNUTRAŠNJU PLOVIDBU

Danas postoji nekoliko ključnih državnih institucija od čijeg rada zavisi kvalitet i brzina ispunjavanja međunarodnih obaveza Republike Srbije u ovoj oblasti. No, višegodišnji problemi i odsustvo zakonodavne reforme u ovoj oblasti doveli su i do određenih posledica. Republika Srbija je gu-

---

1 Prof. dr Borislav Ivošević, redovni profesor univerziteta u penziji i Časlav Pejović, redovni profesor Pravnog fakulteta Hukoka univerziteta u Japanu, *Razvoj pomorstva u SR Jugoslaviji i Crnoj Gori i pomorsko zakonodavstvo*, Pravo i privreda, Beograd, br. 3–4/96, str. 25–54 (članak je preneo, kako se navodi zbog posebnog interesovanja stručne javnosti, Pravni zbornik, Podgorica, br. 1–2/96).

bila značajne prihode usled potpuno prevaziđenog pravnog statusa Jugoregistra, nadležnog za utvrđivanje sposobnosti plovila za plovidbu, koji je uživao status savezne javne ustanove sa potpuno nejasnim ili, preciznije, netransparentnim načinom finansiranja i modusom na koji je doprinio punjenju republičkog budžeta. S tim u vezi, prilikom definisanja pravnog statusa današnjeg Jugoregistra, vodilo se računa o pravno obavezujućim odredbama Direktive 2006/87/EEZ kojima je ovo pitanje regulisano. Napušten je monopolski položaj Jugoregistra, s obzirom na to da će se u potpunosti priznavati brodska dokumenta izdata od strane priznatih klasi fikacionih društava (Lloyd's, Bureau Veritas i Germanischer Lloyd) dok Jugoregistar postaje Uprava za utvrđivanje sposobnosti brodova za plovidbu, kao organ uprave u sastavu ministarstva.

Ovo se *mutatis mutandi* odnosi i na status i mesto Direkcije za vodne puteve u institucionalnoj organizaciji bezbednosti plovidbe, koja svojom osnovnom delatnošću (održavanje i obeležavanje međunarodnih i međudržavnih vodnih puteva, kao i objekata bezbednosti plovidbe na njima) doprinosi ispunjavanju međunarodnopravnih obaveza Republike Srbije. U pogledu Direkcije za vodne puteve, cilj Radne grupe bio je da se kroz budući pravni položaj Direkcije<sup>2</sup> značajno pojača njena regulatorna uloga, kao i da se poveravanjem određenih projekata, poput RIS-a (Rečnih informacionih servisa) i sl., omogući da ova institucija unapredi svoju osnovnu delatnost. Ovo posledično treba da doprinese poboljšanju međunarodne konkurentnosti administracije Republike Srbije u domenu vodnog saobraćaja, ali i zadržavanju mladih inženjera koji predstavljaju jedan od temelja razvoja ovog sektora u Republici Srbiji. Ovde treba istaći da nekoliko nadležnih ministarstava nije prihvatilo prvobitnu ideju uspostavljanja ove direkcije u pravnom statusu javne agencije, s obzirom na to da je predlagač želeo da ovo institucionalno pitanje reši rukovodeći se najkvalitetnijim uporednim rešenjima, poput onog iz Austrije koji svoju emanaciju ima u poznatoj i izrazito efikasnoj instituciji „VIA DONAU“. Ipak, osnovni cilj je postignut proširenjem nadležnosti Direkcije, odnosno davanjem odgovarajućih prerogativa u odnosu na RIS, kao i u oblasti podzakonodavstva.

Kada su u pitanju lučke kapetanije, postojale su određene dileme da li ih definisati kao prvostepeni upravni organ, na čemu su insistirali autori ovog članka, ili zadržati njihov status područnih jedinica ministarstva nadležnog za poslove saobraćaja. Na kraju su prevagnuli argumenti za zadržavanje sadašnjeg statusa područnih jedinica, ali je po prvi put jasno definisan delokrug nadležnosti lučkih kapetanija. Novina je da lučke

2 Članom 16. Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama, Direkcija za vodne puteve osniva se kao posebna organizacija.

kapetanije dobijaju status VTS operatera koji elektronskim putem pruža servisne usluge potrebne za upravljanje brodskim saobraćajem.

Konačno, zakonom se uvodi potpuno nova institucija tzv. Agencija za upravljanje lukama, o kojoj će biti reči.

### 3. DRUGA OSNOVNA REŠENJA PREDVIĐENA ZAKONOM

Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama sadrži nova rešenja u skladu sa promenama nastalim u društvenim, ekonomskim i svojinsko-pravnim odnosima uspostavljenim Ustavom Republike Srbije i sistemskim zakonima. Posledično, materija koju uređuje Zakon odnosi se na pravno regulisanje vodnih puteva i plovidbe, sposobnost plovila za plovidbu, posadu, uređenje pravnog statusa i načina upravljanja lukama i pristaništima, nadzor, kao i na potpuno nove oblasti kao što su RIS i VTS, te zaštita vodnih puteva i plovila sa stanovišta njihove sigurnosti ali i materija zaštite životne sredine.

Prilikom izrade teksta Zakona, uzete su u obzir rezolucije i sporazumi Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu, a naročito Evropski pravilnik o unutrašnjim vodnim putevima – CEVNI. Uzete su u obzir i međunarodne konvencije iz oblasti unutrašnjeg vodnog saobraćaja (Konvencija o režimu plovidbe Dunavom, Okvirni sporazum za sliv reke Save, kao i pojedine odredbe Majnhamske konvencije). Nadalje, u Zakon su unete i odredbe međunarodnih konvencija donetih pod okriljem UNECE-a, te odredbe konvencija donetih pod okriljem Međunarodne organizacije rada (ILO) koje se odnose na članove posade. Takođe, uzeta su u obzir rešenja prihvaćena u zakonodavstvu pre svega susednih dunavskih priobalnih zemalja poput Austrije, Mađarske, Bugarske, Hrvatske, ali i nekih rajnskih priobalnih zemalja poput Holandije.

#### 3.1. RAZGRANIČENJE NADLEŽNOSTI U ODNOSU NA AP VOJVODINU

U odnosu na pitanje pažljivog razgraničenja nadležnosti republičkih organa i organa autonomne pokrajine, Zakonom je sprovedena tzv. enonsijacija zakonitosti, odnosno dalja zakonska razrada čl. 97. i 183. Ustava Republike Srbije, koji govore o izvornim i poverenim nadležnostima Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine. Takođe, Zakonom se vrši razgraničenje nadležnosti predviđenih članom 177. Ustava, na način kojim se princip supsidijarnosti sprovodi na svrsishodan način.

S tim u vezi, imajući u vidu da se stvarni obim nadležnosti autonomnih pokrajina navedenih u članu 183. stav 2. tačka 2) Ustava precizira zakonima koji se donose u svakoj od navedenih oblasti, Zakon vrši jasno razgraničenje nadležnosti u oblasti bezbednosti plovidbe, korišćenja, održavanja, obeležavanja i zaštite vodnih puteva, pristaništa, zimovnika, sidrišta, te vršenja inspeksijskog nadzora navedenih u čl. 30. i 31. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine. Utvrđivanje pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja, zahtevano članom 177. stav 2. Ustava, izvršeno je primenom načela supsidijarnosti, te načela plovidbenog prava po kojima su navedeni poslovi koji se vrše na međunarodnim, međudržavnim i državnim vodnim putevima u nadležnosti Republike Srbije, dok su poslovi iz člana 30. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine izvorna nadležnost AP Vojvodine ukoliko se vrše na državnim vodnim putevima na teritoriji Autonomne pokrajine. Primenom istih načela, vršenje inspeksijskih poslova na državnim vodnim putevima na teritoriji autonomne pokrajine povereno je autonomnoj pokrajini, dok je vršenje inspeksijskih poslova na međunarodnim, međudržavnim i državnim vodnim putevima, osim državnih vodnih puteva na teritoriji autonomne pokrajine, u nadležnosti Republike Srbije.

### 3.2. STRATEGIJA RAZVOJA VODNOG SAOBRAĆAJA, REGULISANJE VODNIH PUTEVA I PLOVIDBE

Kao središnji zakon koji reguliše vodni saobraćaj u Republici Srbiji, odgovarajućim zakonskim odredbama Zakon reguliše donošenje Strategije razvoja vodnog saobraćaja i na osnovu nje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih planova izgradnje i razvoja vodnih puteva, luka i pristaništa.

Inovacije su prisutne i kod regulisanja vodnih puteva i njihovog tehničkog održavanja gde je učinjen, može se reći, jedan od značajnijih zakonodavnih iskoraka u pogledu obimnosti i, dakako, preciznosti regulisanja materije u pitanju. Ovde je interesantno istaći da je napravljeno razgraničenje između pojmova „vodni put“ koji se definiše kao deo unutrašnjih voda na kome se obavlja plovidba, kategorisan i otvoren za plovidbu i „plovni put“ koji se definiše kao deo vodnog puta propisane dubine, širine i drugih tehničkih karakteristika, koji je uređen, obeležen i bezbedan za plovidbu. Ovo usaglašavanje i definisanje, važno kako sa teorijskog tako i sa praktičnog stanovišta, izvršeno je u skladu sa Evropskim pravilnikom o unutrašnjim vodnim putevima – CEVNI.

Zakon, nadalje, ukida kabotažu za plovila koja viju zastavu jedne od država članica EU, s tim da je u prelazne i završne odredbe uneta norma

sa suspenzivnim dejstvom kojom se odlaže dejstvo ove odredbe do prijema Republike Srbije u punopravno članstvo EU, što je svakako od velikog značaja za domaće brodovlasničke i brodarske kompanije.

Poseban odeljak u okviru normi o bezbednosti plovidbe predstavlja pilotaža, kao institut davanja stručnih saveta zapovedniku plovila od strane stručnog lica, za koji je vraćen u upotrebu stari naziv locman, u pogledu vođenja plovila kada to zahteva bezbednost plovidbe na vodnim putevima i lukama i pristaništima Republike Srbije. Zakon definiše da poslove pilotaže mogu obavljati domaća i strana pravna lica pod jednakim uslovima i utvrđuje pravo ministarstva da propiše obaveznu pilotažu na delovima vodnih puteva i u pojedinim lukama. Nadalje, propisano je pravo i obaveza korišćenja pilotaže pod jednakim uslovima, a posebno u odnosu na plaćanje naknade za pilotažu za strana i domaća plovila, ali pod uslovom predviđenim bilateralnim sporazumom koji se zaključuje sa državom čiju zastavu brod vije. Dakle, u skladu sa pregovaračkim procesom Republike Srbije za pristupanje Svetskoj trgovinskoj organizaciji, napušten je do sada traženi reciprocitet. Posebna je i zakonska norma, koja je inače opšteprihvaćena u međunarodnom plovidbenom pravu, da pilotaža ne oslobađa zapovednika plovila dužnosti da upravlja plovidbom i manevrisanjem plovilom i odgovornosti koja iz toga nastaje.

Materija sprečavanja zagađenja sa plovila potpuno je nova u ovoj oblasti. Osnov za normiranje ove glave Zakona predstavljaju Protokol o sprečavanju zagađenja vode usled plovidbe, donet od strane Međunarodne komisije za sliv reke Save, zatim Rezolucija br. 21 UNECE o sprečavanju zagađenja unutrašnjih vodnih puteva sa plovila, te CEVNI.

Pravni status posade je definisan u smislu Direktive 96/58/EZ ali i Rezolucije br. 31 UNECE o minimalnim uslovima za sticanje zvanja zapovednika u unutrašnjoj plovidbi, Glave 23. Rezolucije 61 UNECE, preporuke Dunavske komisije, Odluke br. 32 Međunarodne komisije za sliv reke Save, kao i konvencija donetim od strane Međunarodne organizacije rada (ILO).

### 3.3. RIS, VTS I SIGURNOSNA ZAŠTITA BRODOVA, OBJEKATA BEZBEDNOSTI PLOVIDBE I LUKA

Ono što Zakon takođe donosi kao novinu, a čiji je definisani primarni cilj usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa evropskim i međunarodnim pravom, jeste zakonska postavka tzv. Rečnih informacionih servisa (RIS). Na ovaj način Republika Srbija ulazi na teren primene visokorazvijenih tehnologija u cilju poboljšanja pružanja transportnih usluga vodnog saobraćaja.

Ovaj deo Zakona bazira se na rešenjima sadržanim u Direktivi 2005/44/EZ i Uredbi 414/2007/EZ, te Rezoluciji br. 57 UNECE. Saglasno Zakonu o ministarstvima, uspostavljanje i razvoj RIS-a u nadležnosti je Direkcije, pa je tako u Zakonu i postavljena organizaciona struktura i upravljanje RIS-om (u smislu Uredbe 414/2007/EZ Direkcija ima status „RIS authority“ – RIS nadležni organ). Zakon sadrži odredbe o uslugama koje pruža RIS, korisnicima RIS-a, delatnostima RIS-a i informacijama koje pruža RIS centar, koje se, saglasno prihvaćenim međunarodnim standardima, dele na informacije o plovnom putu (FI), taktičke saobraćajne informacije (TTI) i strateške saobraćajne informacije (STI) (član 182). Zakonom se uređuju i pitanja opreme RIS-a, prikupljanja i obrade podataka, kao i njihova zaštita, te pravni značaj ovih informacija, posebno u eventualnom sudskom postupku. Položaj ministarstva u odnosu na RIS uređen je na način i saglasno Uredbi 414/2007/EZ na način da ministarstvo vrši nadzor nad RIS-om i daje saglasnost na predloge planova razvoja RIS-a koje donosi Direkcija (u smislu Direktive 2005/44/EZ i 414/2007/EZ ministarstvo ima status „competent authority“ – nadležni državni organ).

Zakon pravi i jedan iskorak u odnosu na većinu evropskih zakona, time što po prvi put tzv. servise za upravljanje brodskim saobraćajem (VTS) definiše kao zakonsku materiju i time unosi u domaće zakonodavstvo Rezoluciju 58 UNECE, koja je još uvek predmet razmatranja i uobličavanja u okviru posebne direktive od strane evropske administracije.

Naime, Zakonom se definiše Servis za upravljanje brodskim saobraćajem (VTS servis) u okviru kojeg se, u područjima gde to bezbednost saobraćaja zahteva, pružaju usluge servisa za upravljanje brodskim saobraćajem. VTS servis ustanovljava ministarstvo nadležno za poslove saobraćaja koje, takođe, ustanovljava područja primene VTS-a i određuje vrstu i nivo usluga koje se pružaju, propisuje standarde za opremu servisa, obezbeđuje takvu opremu i odgovarajući stručni kadar. VTS servis, saglasno Zakonu, Uredbi 414/2007/EZ i Rezoluciji br. 58 UNECE, pruža najmanje informacione usluge, a može pružati usluge pomoći pri plovidbi i usluge pomoći u organizaciji saobraćaja, koje su definisane Zakonom. Korišćenje servisa od strane plovila obavezno je u područjima koja ministarstvo zbog bezbednosti plovidbe odredi kao područja obavezne primene. S obzirom na to da se radi o novini u praćenju i regulisanju vodnog saobraćaja, bilo je potrebno da se propiše standardno pravilo plovidbenog prava da korišćenje usluga VTS servisa ne oslobađa zapovednika njegove odgovornosti za bezbednu plovidbu i manevrisanje plovilom.

Ono što je takođe značajna novina jeste zakonsko definisanje uslova koji doprinose unapređenju sigurnosne zaštite brodova, luka i objekata



bezbednosti plovidbe. Ovaj deo Zakona u skladu je sa Nacrtom priloga IV na Evropski sporazum o glavnim unutrašnjim vodnim putevima od međunarodnog značaja (AGN). I pored činjenice da ovaj prilog još nije usvojen, ali imajući u vidu ukupne međunarodne prilike, tendencije Evropske komisije za usvajanje ovakvih mera, kao i polazeći od ISPS pravilnika, koji je sastavni deo Međunarodne konvencije o zaštiti ljudskog života na moru (SOLAS konvencije), koju je Republika Srbija ratifikovala, a koji propisuje ovu materiju u odnosu na pomorske luke, smatralo se da Zakonom treba predvideti obavezu svih učesnika unutrašnjeg vodnog saobraćaja da utvrde svoje sigurnosne planove i obezbede minimalne zaštitne mere u ovoj oblasti, koja treba da pruži zaštitu od naraslih pretnji terorizmom, od kriminalnih delatnosti, sa posebnim osvrtom na međugranične kriminalne aktivnosti, šverc i sl.

### 3.4. PRAVNI STATUS LUKA I PRISTANIŠTA

Pravni status luka i pristaništa u Republici Srbiji uređen je u skladu sa savremenim pristupom upravljanja lukama koji je danas u svetu opšte-prihvaćen, a koji se zasniva na temeljnom principu da su luke i pristaništa dobra od opšteg interesa i da se kao takva njihova lučka područja nalaze u javnoj svojini iz čega proizlazi diferencijacija upravljanja na javnopravno, odnosno administrativno upravljanje lukama izraženo kroz Agenciju za upravljanje lukama i pristaništima koju osniva Vlada, i na utvrđivanje pravnog položaja lučkih operatera kao subjekata koji su nosioci privrednih aktivnosti u luci. *Merum ius* u okviru sekundarnih izvora komunitarnog prava u materiji u pitanju, čije su osnovne smernice ovim zakonom promulgirane u domaće zakonodavstvo, predstavlja „Saopštenje o evropskoj lučkoj politici“ iz 2007. godine, s tim da je zakonska postavka luka kao dobra od opšteg interesa predviđena i u Nacrtu zakona o javnoj svojini koji je predložen od strane Ministarstva finansija, dok su odgovarajuća usklađivanja izvršena i sa Zakonom o planiranju i izgradnji, Zakonom o koncesijama i Zakonom o privatizaciji.

Imajući u vidu postojeće okolnosti u lučkoj industriji Republike Srbije, Radna grupa morala se suočiti sa izuzetno komplikovanom pravnom situacijom u kojoj je bila neophodna neverovatna „pravna hirurgija“ kako bi se zaštitio opšti interes. Ovo naročito imajući u vidu da samo Republika Srbija, nakon Ustava iz 1974. godine kojim je bilo predviđeno prenošenje brojnih ovlašćenja sa saveznog na republički nivo, nije donela poseban zakon o vodnom dobru, lukama i pristaništima kojima su sve ostale republike tadašnje SFRJ utvrdile status luka kao dobara od opšteg interesa. Isti-

na, danas je nekim drugim sistemskim zakonima posredno utvrđen takav status luka, ali ostaje pitanje zašto tako nešto nije urađeno na sistemski način, i time bili sprečeni određeni propusti koji su učinjeni prilikom procesa svojinske transformacije.

Polazeći od ovakvih činjenica i, silom prilika, uvažavajući ih, Zakon nužno ima nekoliko *sui generis* zakonskih rešenja kojima se situacija u ovom sektoru pokušava dovesti u red. S tim u vezi, potrebno je naglasiti da Zakon ne dira u pravo svojine koje su sadašnji vlasnici privrednih društava za obavljanje lučke delatnosti stekli u procesu svojinske transformacije nad lučkom suprastrukturu (kranovi, skladišta, hangari i sl.) i, eventualno, nad delovima lučke infrastrukture (da li su delovi infrastrukture privatizovani naknadno se utvrđuje uvidom u ugovor o privatizaciji, odnosno uvidom u odgovarajuću dokumentaciju iz postupka kojim je sproveden proces svojinske transformacije i uvidom u zemljišne knjige, odnosno katastar nepokretnosti).

Kada je u pitanju samo upravljanje lukama, autori Zakona opredelili su se za model koji je Svetska banka definisala kao „landlord model“, uz nekoliko specifičnosti koje su direktna posledica kako postojećih okolnosti u Republici Srbiji, tako i specifičnosti unutrašnje plovidbe.

S tim u vezi, upravo su specifičnosti unutrašnje plovidbe u odnosu na pomorsku determinisale odluku Radne grupe da se ustanovi jedna nacionalna agencija za upravljanje lukama, u odnosu na pomorske luke gde se po pravilu osniva jedna lučka uprava (odnosno agencija u smislu Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama) za jednu pomorsku luku. Imajući u vidu da je obim pretovara, pa samim tim i projekcija prihoda koji će se ostvariti kroz naplatu lučkih taksi, znatno manji u lukama na unutrašnjim vodnim putevima nego u morskim lukama, a rukovođeni idejom finansijski samoodrživog sistema, prevladalo je uverenje unutar Radne grupe da će u smislu osposobljavanja Agencije za investicione zahvate u odnosu na izgradnju i modernizaciju lučke infrastrukture najbolje biti njeno uspostavljanje kao jedne nacionalne agencije.

Kada su u pitanju druge nadležnosti Agencije, autori zakona su se opredelili da se one ograniče na administrativno i strateško upravljanje lukama. S tim u vezi, propisano je da Agencija predlaže vladi strategiju razvoja luka i pristaništa, koja ima za cilj da definiše strategijski pristup razvoju lučkog sistema Republike Srbije, uvek uzimajući u obzir projektovanu spoljnotrgovinsku razmenu, kao i strukturu izvoza Republike Srbije.

Takođe, sredstva ostvarena naplatom lučkih taksi ulagaće se u dalji razvoj lučke infrastrukture u Republici Srbiji, čime se po prvi put kreira sistem koji je samoodrživ i koji će za Republiku Srbiju predstavljati izvor značajnih sredstava koja će se dalje ulagati u razvoj lučke delatnosti.

Ono što je izuzetak od standardnog režima koji je definisan u apsolutnoj većini zemalja i onoga što je bila jedna od osnovnih tendencija Predloga direktive o otvaranju tržišta za pružanje lučkih usluga, a koji Zakon predviđa, ogleda se u tome da, u odnosu na sve druge klasične lučke operatere, vlasnici koji su u procesu svojinske transformacije stekli pravo svojine nad delovima lučke suprastrukture i lučke infrastrukture ne podležu režimu dobijanja odobrenja za obavljanje lučke delatnosti (imajući u vidu njihovo pravo svojine), ali s obzirom na to da su luke dobra od opšteg interesa, oni su dužni da se pridržavaju tarifa koje donese Agencija, da poštuju odredbe o redu u luci, da se pridržavaju utvrđenog plana i programa poslovanja definisanog Strategijom o razvoju luka i pristaništa, da ne sprovode mere diskriminacije bilo kojih brodova i sl. U suprotnom, Agencija će doneti odluku o oduzimanju prava na obavljanje lučke delatnosti do otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u radu. U tom slučaju, lučki operater zadržava pravo svojine na tim objektima i ima pravo da ih proda, ponudi nosiocu prava javne svojine nad lukom da ih otkupi po tržišnoj ceni, ili da objekte da u zakup. Ukoliko to lice ne postupi ni na jedan od navedenih načina, Agencija će po isteku određenog roka u njegovo ime i za njegov račun dati te objekte na korišćenje putem zakupa drugim operaterima koji su dobili odobrenje za rad. Na taj način se štiti delatnost koja se obavlja u luci koja predstavlja dobro od opšteg interesa.

Ono što je ovde bitno istaći jeste da je predstojeća reforma lučkog sistema u Republici Srbiji nešto bez čega Republika Srbija neće moći uspešno da zatvori pregovore u odnosu na poglavlje – Transport, tim pre ako se imaju u vidu razni izveštaji u kojima se Republika Srbija direktno opominje od strane Evropske komisije zbog ponašanja njenih luka otvorenih za međunarodni saobraćaj što je, između ostalog, posledica potpuno neprimerenog zakonskog okvira, u kome država nijednog trenutka nije institucionalno rešila pitanje odgovornosti za administrativno upravljanje lukama, a da je pri tome čitavom nizu luka dodelila status luka otvorenih za međunarodni saobraćaj i time preuzela na sebe obavezu garantovanja ispunjavanja međunarodnih standarda.

## ZAKLJUČNE NAPOMENE

Usvajanjem Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama u Narodnoj Skupštini Republike Srbije, rešena su značajna pitanja organizacije u ovoj oblasti koja su za Republiku Srbiju izuzetno važna, kako u pravnom, tako i, iznad svega, u ekonomskom pogledu. Pri tome, precizno su utvrđene nadležnosti državne uprave u delu koji se odnosi na bezbed-

nost i uopšte odvijanje plovidbe, uz promulgiranje svih relevantnih sekundarnih izvora komunitarnog prava u domaće zakonodavstvo, a takođe, po prvi put su zakonski normirane značajne novine na ovom polju kao što je pitanje RIS ili VTS servisa.

Uvođenjem potpuno nove organizacije lučkih sistema, Zakon nastoji da reši (i neutrališe) niz negativnosti, neodređenosti i nedorečenosti koje su u ovaj sistem unete u postupku privatizacije, kao i da postavi zdrave osnove za budući rad i razvoj luka i pristaništa.

Usvojeni Zakon, pri tome, samo je jedan deo planirane zakonodavne aktivnosti u ovoj pravnoj oblasti, pa se autori ovog prikaza nadaju da će se sa izradom i preostala četiri zakonska teksta neodložno nastaviti i da će i oni doživeti uspešnu plovidbu parlamentarnim vodama.